

LE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES, CONTOURS ET ENJEUX

par

Damien PIRON¹
Chargé de cours à l'ULiège

INTRODUCTION

Le présent volume est le fruit d'une réflexion collective, dont le point de départ réside dans le paradoxe suivant : en dépit de l'omniprésence des considérations financières dans le fonctionnement quotidien des administrations publiques, le cadre normatif et les procédures régissant l'usage des deniers publics² demeure à ce jour un objet d'étude relativement marginal des sciences juridiques, politiques et administratives en Belgique.

Un tel constat a de quoi surprendre lorsque l'on sait que, dans un paysage politico-administratif aussi fragmenté que celui de la Belgique, des procédures telles que l'élaboration et l'adoption du budget, le suivi de l'exécution des dépenses publiques ou encore la confection en bonne et due forme des comptes constituent autant de rituels communs à l'ensemble des administrations du pays, et ce quel que soit le niveau de pouvoir dont elles ressortent.

Cet ouvrage collectif consacré au contrôle administratif et juridictionnel des finances publiques répond dès lors à une double visée, à la fois documentaire et programmatique. En dressant l'état des savoirs sur cet objet de recherches à la fois spécifique et transversal, il entend combler une partie du déficit collectif de connaissance à propos du droit des finances publiques en Belgique. De manière plus générale, il est également animé par l'ambition de contribuer à l'avènement d'une véritable « science des finances publiques », située à la croisée du droit administratif et des sciences administratives au sein de la communauté scientifique belge.

¹ Je remercie chaleureusement David RENDERS pour son précieux concours dans la révision d'une première version de cette introduction. Comme le veut la formule consacrée, les éventuelles erreurs, imprécisions et omissions demeurent toutefois de ma seule responsabilité.

² Par convention éditoriale, cet ouvrage se concentre exclusivement sur le volet de la *dépense* publique, celui de la *recette* publique connaissant déjà de nombreux développements en droit (belge comme étranger), en tant qu'objet d'études privilégié d'une discipline scientifique comparativement bien établie : le droit *fiscal*.

En guise de mise en perspective de l'ensemble des contributions rassemblées à cette fin, cette introduction générale se divise en trois parties. La première expose le *constat formulé*, qui a trait à la position de domination actuellement exercée par les sciences économiques dans le champ académique des finances publiques (1.). Sur cette base, la deuxième partie explicite la *démarche poursuivie* à travers cet ouvrage : contribuer au redéploiement du droit des finances publiques en Belgique, en dressant un panorama aussi large que possible des travaux – à la fois nombreux, mais aussi épars – qui composent cette discipline (2.). Enfin, la troisième et dernière partie trace les contours de *l'objet d'analyse* retenu dans le cadre de cet ouvrage en vue d'atteindre cet objectif : le contrôle administratif et juridictionnel des finances publiques (3.).

1. LE CONSTAT FORMULE : LA DOMINATION DE LA SCIENCE ECONOMIQUE SUR LE TERRAIN DES FINANCES PUBLIQUES

Comme je le relevais déjà dans ma thèse de doctorat³, les finances publiques se présentent aujourd'hui comme un champ de recherches largement dominé par les approches économiques : du point de vue académique, les principaux travaux de référence dans ce domaine sont majoritairement l'œuvre d'économistes nord-américains⁴. La littérature économique – et assimilée – soulève généralement des questions d'ordres normatif et prescriptif, qui portent notamment sur la détermination des procédures et institutions susceptibles de garantir une gestion « optimale » des deniers publics.

Ce courant de littérature déploie un ensemble de méthodes quantitatives dans des contextes variés afin d'examiner les effets des structures institutionnelles sur la dynamique budgétaire. Ces recherches tendent à s'appuyer sur des comparaisons

³ D. PIRON, « Des régions qui comptent – La reconfiguration néolibérale de la Belgique fédérale saisie par les finances publiques », *Thèse de doctorat en Sciences politiques et sociales*, Université de Liège, 2018. Cette thèse de doctorat a fait l'objet d'une publication, sous une forme légèrement remaniée : D. PIRON, *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019, spéc. pp. 62-63.

⁴ Pour donner un aperçu de la domination des économistes nord-américains sur ce champ de recherches, citons par exemple les travaux de Richard et Peggy MUSGRAVE, James BUCHANAN, William OATES, Anthony ATKINSON et Joseph STIGLITZ et, plus récemment, Dennis MUELLER ou encore Harvey ROSEN et Ted GAYER. R. MUSGRAVE, *Theory of public finance: a study in public economy*, New York, McGraw-Hill, 1959 ; R. MUSGRAVE et P. MUSGRAVE, *Public finance in theory and practice*, New York, McGraw-Hill, 1973 ; J. BUCHANAN et G. TULLOCK, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962 ; J. BUCHANAN, « The domain of constitutional economics », *Constitutional Political Economy*, 1(1), 1991, pp. 1-18 ; W. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972 ; W. OATES, « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, 37 (9), 1999, pp. 1120-1149 ; A. ATKINSON et J. STIGLITZ, *Lectures on Public Economics*, New York, McGraw-Hill, 1980 ; D. C. MUELLER, *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003 ; H. ROSEN et T. GAYER, *Public Finance*, New York, McGraw-Hill, 2014.

internationales de grande envergure⁵ dans l'optique de parvenir à déceler les « bonnes pratiques » dans la gestion des finances publiques. Parmi les thématiques classiquement abordées par cette frange de la littérature figurent l'analyse des effets des institutions publiques, telles que le régime politique⁶, les dispositions constitutionnelles⁷ et le système électoral⁸ sur le niveau et la composition de la dépense publique ; l'évaluation de l'impact de l'action des groupes d'intérêts sur le contenu des politiques budgétaires⁹ ou encore l'examen des avantages et inconvénients sur les budgets publics des pratiques de « fédéralisme budgétaire » (« *fiscal federalism* »)¹⁰.

Au cours de ces deux dernières décennies, une réflexion relative à l'identification des aménagements susceptibles de renforcer la « maîtrise » des dépenses publiques s'est également développée dans le sillage des réflexions de James Buchanan sur « l'économie constitutionnelle » (« *constitutional economics* »)¹¹. Ces travaux explorent, entre autres, les effets de l'instauration de pratiques telles que des normes¹², cadres¹³ et conseils budgétaires¹⁴ ; la transition d'une comptabilité de caisse vers une

⁵ J. BLÖNDAL, « Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends », *OECD Journal on Budgeting*, 2(4), 2003, pp. 7-25 ; M. HALLERBERG, R. STRAUCH et J. VON HAGEN, *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

⁶ J. CHEIBUB, J. GANDHI et J. VREELAND, « Democracy and dictatorship revisited », *Public Choice*, 143(1), 2010, pp. 67-101.

⁷ T. PERSSON et G. TABELLINI, *The Economic Effect of Constitutions: What Do the Data Say?*, Cambridge, MIT Press, 2003.

⁸ G. M., MILESI-FERRETTI, R. PEROTTI et M. ROSTAGNO, « Electoral Systems and Public Spending », *The Quarterly Journal of Economics*, 117(2), 2002, pp. 609-657.

⁹ W. NISKANEN, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine, 1971 ; I. RUBIN, *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, Thousand Oaks, Sage, 2017.

¹⁰ W. OATES, *Fiscal Federalism*, *op. cit.* ; W. OATES, « An Essay on Fiscal Federalism », *op. cit.* ; J. RODDEN, *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

¹¹ J. BUCHANAN, « The domain of constitutional economics », *op. cit.* ; J. BUCHANAN, « Constitutional Economics », in J. EATWELL, M. MILGATE et P. NEWMAN (eds.), *The World of Economics*, Londres, Palgrave Macmillan, 1991, pp. 134-142.

¹² G. KOPITS et S. SYMANSKY, « Fiscal Policy Rules », *IMF Occasional Papers*, n° 162, 1998, pp. 1-42.

¹³ L. BOEX, J. MARTINEZ-VAZQUEZ et R. MCNAB, « Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies », *Public Budgeting & Finance*, 20(2), 2000, pp. 91-112.

¹⁴ L. CALMFORS et S. WREN-LEWIS, « What should fiscal councils do? », *Economic Policy*, 26(68), 2011, pp. 649-695.

comptabilité d'exercice¹⁵ ou encore l'accroissement de la transparence des procédures budgétaires¹⁶.

La Belgique ne fait pas exception à cette tendance internationale : la plupart des ouvrages et périodiques consacrés aux finances publiques¹⁷ y sont également l'apanage d'économistes. Pour ne prendre qu'un exemple, *a priori* anecdotique, mais néanmoins révélateur d'une tendance de fond, seules trois des vingt-six personnalités conviées par l'Institut belge de Finances publiques à analyser les évolutions budgétaires et financières de la décennie 2000-2010 ne sont pas titulaires d'un diplôme d'économie, d'économétrie ou de gestion¹⁸. La presse écrite comme audiovisuelle relaie par ailleurs fréquemment le point de vue des économistes sur l'actualité des finances publiques, à travers des interviews, des cartes blanches ou des chroniques régulières.

La domination exercée par les économistes dans le champ des finances publiques ne signifie toutefois pas que les autres disciplines scientifiques, à l'instar du droit et de la science politique, s'en désintéressent. Certains économistes, juristes et/ou politologues conjuguent ponctuellement ainsi leurs efforts dans le cadre de collaborations pluridisciplinaires autour d'objets d'études circonscrits, tels que le financement des entités fédérées¹⁹, les partenariats public-privé (P.P.P.)²⁰ ou encore les divers types de systèmes comptables en vigueur (comptabilité budgétaire, comptabilité patrimoniale et comptabilité nationale)²¹.

¹⁵ I. LAPSLEY, R. MUSSARI et G. PAULSSON, « On the Adoption of Accrual Accounting in the Public Sector: A Self-Evident and Problematic Reform », *European Accounting Review*, 18(4), 2009, pp. 719-723.

¹⁶ J. ALT et D. LASSEN, « Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries », *European Economic Review*, 50(6), 2006, pp. 1403-1439.

¹⁷ Pensons, par exemple, à des revues comme la *Revue économique de la Banque Nationale de Belgique*, *Reflets et perspectives de la vie économique* ou encore le *Bulletin de Documentation du SFP Finances*.

¹⁸ É. DE CALLATAÏ et F. THYS-CLEMENT, *The Return of the Deficit: Public Finance in Belgium over 2000-2010*, Louvain, Leuven University Press, 2013.

¹⁹ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2017 ; M. BOURGEOIS, G. VAN DER STICHELE, et M. VERDONCK, « Le refinancement des communautés et l'extension de l'autonomie fiscale des régions : aspects juridiques et économiques », *A.P.T.*, 2002/2, pp. 235-253 ; D. PIRON, B. BAYENET et M. BOURGEOIS, « Le fédéralisme financier, vecteur de renforcement de la légitimité de la gestion des finances publiques en Belgique ? », in C. HUSSON-ROCHCONGAR, *La légitimité en finances publiques*, Paris, Mare & Martin, 2022, pp. 521-542 ; D. PIRON et F. VOISIN, « Fédéralisme financier et fiscalité(s) régionale(s) en Belgique : "monnaie fait tout" ? », in C. XHARDEZ, M. COUNET, F. RANDOUR et C. NIESSEN, *50 ans de fédéralisation de l'État belge*, Louvain-la-Neuve, L'Harmattan, 2021, pp. 131-146 ; M. VERDONCK et K. DESCHOUWER, « Patterns and Principles of Fiscal Federalism in Belgium », *Regional & Federal Studies*, 13/4, 2003, pp. 91-110.

²⁰ M. VAN DEN HURK, S. VAN GARSSE et K. VERHOEST, « Ten years of PPP in Belgium: an overview », *Bull. Doc. Min. Fin.*, 73(1), 2013, pp. 155-171 ; K. VAN GESTEL, T. WILLEMS, K. VERHOEST, J. VOETS et S. VAN GARSSE, « Public-private partnerships in Flemish schools: a complex governance structure in a complex context », *Public Money & Management*, 34(5), 2014, pp. 363-370.

²¹ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et P. RION (éds), *Comptabilité publique – État des lieux et mise en œuvre dans les différentes entités belges*, Bruxelles, Larcier, 2019 ; D. PIRON et B. BAYENET, « Mesurer

Du côté des sciences politiques, Philippe Bezès et Alexandre Siné²² ont posé d'importants jalons théoriques en vue du développement d'un agenda de recherches en sociologie politique des finances publiques, articulé autour de trois dimensions enchevêtrées : l'étude des luttes de pouvoir et des conflits sociaux pour la répartition des ressources publiques ; l'examen de la fabrique des politiques de contrainte budgétaire ; et, enfin, l'analyse des instruments de gouvernement des finances publiques. Ces trois axes de recherches – combinés de manière convaincante par Benjamin Lemoine dans ses recherches²³ – font écho à de nombreux travaux menés dans d'autres sciences sociales – telles que l'économie politique²⁴, les études européennes²⁵ et la sociologie économique²⁶ – qui placent, elles aussi, les dimensions politiques et sociales au cœur de l'analyse des finances publiques²⁷.

Enfin, les sciences administratives ont majoritairement abordé les problématiques de finances publiques sous l'angle de la « modernisation » des techniques budgétaires et du contrôle financier²⁸, à travers la montée en puissance et les effets des systèmes de

la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *Revue bancaire et financière*, 2015/2, pp. 100-106.

²² Ph. BEZES et A. SINE, « Gouverner (par) les finances publiques – Perspectives de recherche », in Ph. BEZES et A. SINE (eds.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 17-111.

²³ B. LEMOINE, *L'ordre de la dette – Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016.

²⁴ M. BLYTH, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press, 2013 ; F. FASTENRATH, M. SCHWAN et Ch. TRAMPUSCH, « Where states and markets meet: the financialisation of sovereign debt management », *New Political Economy*, 2017, 22 (3), pp. 273-293 ; D. GABOR et C. BAN, « Banking on Bonds: The New Links Between States and Markets », *J.C.M.S.*, 2016, 54 (3), pp. 617-635 ; A. GUTER-SANDU et S. MURAU, « The Eurozone's Evolving Fiscal Ecosystem: Mitigating Fiscal Discipline by Governing Through Off-Balance-Sheet Fiscal Agencies », *New Political Economy*, 2022, 27 (1), pp. 62-80 ; J. ROOS, *Why Not Default? The Political Economy of Sovereign Debt*, Princeton, Princeton University Press, 2019 ; A. TOOZE, *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, London, Penguin, 2018.

²⁵ K. DYSON et K. FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht*, Oxford, Oxford University Press, 1999 ; D. HOWARTH et A. VERDUN, « Economic and Monetary Union at twenty: a stocktaking of a tumultuous second decade », *Journal of European Integration*, 42 (3), pp. 287-293 ; D. MERTENS et M. THIEMANN, « Building a Hidden Investment State? The European Investment Bank, national development banks and European economic governance », *Journal of European Public Policy*, 2019, 26 (1), pp. 23-43.

²⁶ S. QUINN, *American Bonds – How Credit Markets Shaped a Nation*, Princeton, Princeton University Press, 2019 ; W. STREECK, *Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism*, London, Verso, 2014.

²⁷ C'est également dans ces deux dernières perspectives que se situent mes principaux travaux de recherche. Pour un aperçu, voy., par ex., D. PIRON, *Gouverner les régions par les finances publiques*, op. cit. ; D. PIRON, « The Special Financing Law: Tax competition and fiscal consolidation at the heart of Belgium's material economic Constitution », in G. GREGOIRE et X. MINY, *The idea of "Economic Constitution" in Europe*, Leiden, Brill, 2022, pp. 659-686 ; D. PIRON, « "On ne rigole pas avec Eurostat" : la disciplinarisation budgétaire saisie par l'harmonisation statistique », *Gouvernement et action publique*, 11 (2), pp. 33-53.

²⁸ Ch. DE VISSCHER, « La modernisation des techniques budgétaires et du contrôle financier », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1989, 55 (3), pp. 391-436.

mesure de la performance²⁹, d'audit interne³⁰, d'audit de la performance³¹ et des systèmes de comptabilité en droits constatés³², dans un contexte notamment marqué par l'institutionnalisation progressive, en Belgique, des pratiques inspirées par la « nouvelle gestion publique » (*New Public Management*)³³.

Ce – rapide – tour d'horizon relatif au regard porté par des disciplines voisines (l'économie, ainsi que les sciences politiques et administratives) sur les finances publiques en Belgique m'amène à la question suivante : comment les sciences juridiques se saisissent-elles pour leur part des questions de finances publiques ?

2. LA DEMARCHE POURSUIVIE : CONTRIBUER AU REDEPLOIEMENT DU DROIT DES FINANCES PUBLIQUES EN BELGIQUE

Le droit des finances publiques peut se prévaloir d'une riche histoire. Tel est notamment le cas en France, où les travaux de Gaston Jèze font toujours autorité et demeurent régulièrement cités en exemple³⁴. À contre-courant de la tendance internationale décrite dans la section précédente, l'enseignement et la recherche en finances publiques conservent encore et toujours un ancrage juridique prononcé Outre-Quévrain, en raison de leur adossement au droit public. En conséquence, il n'est dès

²⁹ G. BOUCKAERT, « Efficiency measurement from a management perspective: a case of the Civil Registry Office in Flanders », *International Review of Administrative Sciences*, 59 (1), 1993, pp. 11-27.

³⁰ D. VAN GILS, Ch. DE VISSCHER, G. SARENS et J. SPANHOVE, « L'organisation des activités d'audit interne dans les différentes autorités publiques belges », *Pyramides*, 15/1, 2008, pp. 95-124 ; D. VAN GILS, Ch. DE VISSCHER, G. SARENS, « Le développement de l'audit interne dans le secteur public belge », *Télescope : revue d'analyse comparée en administration publique*, 18/3, 2012, pp. 73-107.

³¹ E. DESMEDT et V. PATTYN, « De impact van de performance audits van het Rekenhof. Survey bij ambtenaren van de federale overheid », *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2015/3, pp. 103-120 ; I. DESOMER, « Ontstaan en ontwikkeling van performantie-audits binnen het Rekenhof », *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2017/3, pp. 9-16.

³² G. BOUCKAERT, « Municipal Accounting in Belgium, Tradition and Changes », *Public Finance and Accountancy*, 1991, pp. 10-13 ; D. PIRON et F. LEGRAND, « Néolibéralisme, *New public management* et comptabilité(s) : trois décennies de réformes comptables en Belgique », in B. BAYENET, M. BOURGEOIS et P. RION (éds), *Comptabilité publique – État des lieux et mise en œuvre dans les différentes entités belges*, op. cit., pp. 65-108.

³³ Ch. POLLITT et G. BOUCKAERT, *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

³⁴ Voy. G. JEZE et M. BOUCARD, *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*, Lille, Giard, 1896 (réédité jusqu'en 1906) ; G. JEZE, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Lille, Giard, 1909 (réédité jusqu'en 1931) et G. JEZE, *Cours de finances publiques*, professés et publiés annuellement de 1924 à 1936, Lille, Giard. Parmi d'autres références, voy. notamment M. DUVERGER, *Finances publiques*, Paris, PUF, 1978 ; P. LALUMIERE, *Finances publiques*, Paris, Armand Collin, 1983 ou encore R. MUZELLEC, *Finances publiques*, Paris, Sirey, 1982.

lors guère surprenant de constater que de nombreux manuels de finances publiques y sont publiés chaque année³⁵.

Qu'en est-il de l'état du droit des finances publiques en Belgique ? Plusieurs conclusions peuvent être tirées d'un examen approfondi de ce champ de recherche, dont les développements qui suivent entendent proposer un panorama. Contrairement à une idée reçue, il existe bel et bien une doctrine relativement conséquente en droit des finances publiques. Les nombreuses références qui jalonnent cette partie démontrent que de nombreux juristes se montrent (ou se sont déjà montrés) actifs sur ce terrain. Néanmoins, le droit des finances publiques présente un certain nombre de caractéristiques qui entravent son autonomisation en tant que discipline scientifique à part entière. Il s'agit notamment de la fragmentation et de la volatilité des matières traitées, de la place importante qu'y occupent les praticiens et, enfin, de son positionnement hybride et subordonné au sein du droit public.

Tout d'abord, le droit des finances publiques est actuellement faiblement structuré autour de travaux épars, portant sur un ensemble de sujets très variés et sans grande cohérence et qui fluctuent au gré de l'actualité politique et des réformes institutionnelles et administratives. Ces derniers portent sur des thématiques aussi distinctes que l'évolution des principes du droit budgétaire³⁶ depuis la réforme budgétaire et comptable de mai 2003³⁷, la controverse relative à la durée de vie des cavaliers budgétaires³⁸, la refonte du système de financement des entités fédérées dans le cadre de

³⁵ Voy., par ex., et par ordre alphabétique : J.-L. ALBERT, *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 2019 ; A. BAUDU, *Droit des finances publiques*, Paris, Dalloz, 2021 ; M. BOUVIER, M.-Ch. ESCLASSAN et J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 2022, F. BRIGAUD, R. DEGRON et V. UHER, *Finances publiques*, Paris, Dunod, 2021 ; F. CHOUVEL, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 2022 ; M. COLLET, *Finances publiques*, Paris, Montchrestien, 2019 ; R. PELLET, *Droit financier public*, Paris, PUF, 2021. Il convient d'ajouter la *Revue française de finances publiques* à cette liste, non exhaustive, de manuels de droit des finances publiques.

³⁶ M. OSWALD, « Les principes budgétaires : état des lieux à l'heure de la réforme du droit des finances publiques », *C.D.P.K.*, 2008/4, pp. 743-774 ; M. JONET et L. MAUDENS, « Een becommentarieerde lezing van de wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat », *Bull. Doc.*, 64/1, 2004, pp. 3-85.

³⁷ Cette réforme est concrétisée dans deux lois distinctes : la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes et la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

³⁸ À l'exception notable de la question controversée de la durée de vie des cavaliers budgétaires, qui fait l'objet d'une doctrine abondante : X. MINY, « Les "cavaliers budgétaires" sont-ils éphémères ? Une controverse qui perdure », *J.L.M.B.*, 2017/3, pp. 110-117 ; Ph. QUERTAINMONT, « Les cavaliers budgétaires en droit constitutionnel et financier belge », *R.J.D.A.*, 1974 ; P. RONVAUX, « Les cavaliers budgétaires et le principe d'annualité : la clôture de l'exercice budgétaire prive-t-elle un cavalier budgétaire de ses effets juridiques ? », *A.P.T.*, 2015/1, pp. 17-24 ; F.-X. BARCENA, « L'espérance de vie du cavalier budgétaire toujours inconnue », *C.D.P.K.*, 2015/2, pp. 248-249 ; M. NIHOUL, « L'espérance de vie du cavalier budgétaire », *C.D.P.K.*, 2014.

la Sixième réforme institutionnelle³⁹ ou, plus récemment, l'examen, sous l'angle du droit budgétaire, de la réponse des pouvoirs publics belges à la crise du Covid⁴⁰.

Les (rares) manuels de référence dans ce domaine sont généralement anciens et datent parfois de plusieurs décennies déjà⁴¹. Du côté francophone, le plus récent d'entre eux est *l'Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques* publiée il y a près de dix ans par Pierre Rion et Alain Trosch⁴², respectivement Conseiller et Premier auditeur-directeur à la Cour des comptes. Leur affiliation illustre une deuxième caractéristique de cette littérature spécifique : elle est généralement l'œuvre de praticiens de haut vol, à destination d'un public lui aussi composé d'autres praticiens. Sans aucunement prétendre à l'exhaustivité, d'autres manifestations de ce phénomène peuvent être trouvées dans les manuels de finances locales⁴³ ou encore dans l'existence d'un *Précis des règles budgétaires à usage parlementaire*⁴⁴.

La trajectoire professionnelle de mon (lointain) prédécesseur à la Chaire de Droit des finances publiques à l'Université catholique de Louvain (UCLouvain), Grégoire Brouhns, est illustrative de la place de choix des praticiens dans la doctrine relative au droit des finances publiques⁴⁵. Titulaire d'un doctorat en Droit de l'UCLouvain et d'un bachelier en sciences économiques des Facultés universitaires Saint-Louis, Grégoire Brouhns intègre l'Inspection des Finances en 1974. Entre 1977 et 1990, il conseille plusieurs ministres sociaux-chrétiens⁴⁶, avant d'être nommé Administrateur général du

³⁹ Sur cette question, cf. *infra*, notes 53 et 54.

⁴⁰ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et A. LACHAPELLE, « Covid-19, droit budgétaire et droit des finances publiques », in F. BOUHON, E. SLAUTSKY et S. WATTIER (dir.), *Le droit public belge face à la crise du COVID-19 : quelles leçons pour l'avenir ?*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 709-748.

⁴¹ Voy., par ordre chronologique, M. SPREUTELS, *Het Stelsel van de Belgische Staatsbegroting*, Gent, Story-Scientia, 1968 ; F. ERAUW, *Droit budgétaire – Comptabilité publique – Crédit public*, Bruxelles, Bruylant, 1979 ; J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991 ; M. DAERDEN et W. DUMAZY, *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1992 ; H. MATTHIJS, F. NAERT et J. VUCHELEN, *Handboek openbare financiën: met een inleiding tot het overheidsmanagement*, Antwerpen, Intersentia, 2004 ; H. MATTHIJS et S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen. I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, 6^e éd., Bruges, die Keure, 2015.

⁴² P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2013. Ce manuel s'inscrit lui-même dans la lignée d'un précédent ouvrage de référence en la matière : M. DAERDEN et W. DUMAZY, *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, op. cit.

⁴³ Voy., par ex., A. COENEN, *Introduction aux finances des communes et des autres pouvoirs publics locaux wallons*, Bruxelles, La Charte, 2008 ; S. DESMET, *BBC. De beleids- en beheerscyclus voor de lokale en de provinciale besturen*, Brugge, die Keure, 2020.

⁴⁴ Disponible à l'adresse suivante : www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/budget/precis_budget.pdf.

⁴⁵ S. GODTS-PETERS et I. MAES, « Brouhns, Grégoire », in *Nouvelle biographie nationale*, vol. 14, Bruxelles, Académie Royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique, 2018, pp. 41-45 ; A. VAN DE VOORDE, « In memoriam Grégoire Brouhns », *Bull. Doc. Min. Fin.*, 68/1, 2008, pp. 5-9.

⁴⁶ Il est d'abord conseiller, puis chef de cabinet adjoint de Mark Eyskens (successivement en charge du Budget, de la Coopération au développement, des Finances et, enfin, brièvement Premier ministre). Il devient ensuite chef de cabinet du ministre du Budget, Philippe Maystadt (1982-1985), du secrétaire

Trésor, puis Secrétaire général du ministère des Finances en février 1998. Grégoire Brouhns ponctue sa carrière au sein des institutions européennes, d'abord en tant que Haut représentant de la Belgique pour les questions de stabilité macro-économique et financière (2002-2005), puis comme Directeur général pour les affaires économiques et sociales au sein du Secrétariat général du Conseil. Parallèlement à l'exercice de ces importantes fonctions, qui lui assurent une influence majeure sur la politique macro-économique et budgétaire nationale et européenne⁴⁷, il enseigne également le droit public de l'économie à l'Institut catholique des hautes études commerciales (I.C.H.E.C.) et le droit des finances publiques à l'UCLouvain. Il est à ce titre l'auteur d'une vingtaine d'articles et de trois ouvrages consacrés à l'économie et aux finances publiques⁴⁸.

Sans nullement chercher à diminuer les importants mérites de ces analyses de nature principalement empirique et technique, force est toutefois de constater que leur superposition s'opère sans recherche particulière de systématisation conceptuelle. Cette constatation souligne, en creux, l'absence d'un ambitieux programme de recherche scientifique, animé par une certaine ambition théorique. La remarquable thèse de doctorat de Dimitri Yernault⁴⁹, située aux confins du droit public de l'économie et du droit des finances publiques, constitue à cet égard une exception aussi notable qu'isolée. S'il mérite d'être cité en exemple, cet ouvrage apparaît toutefois comme « l'exception qui confirme la règle » qui précède – et qui n'appelle qu'à être démentie dans les années à venir.

Sur le plan académique, le droit des finances publiques semble enfin pâtir de son positionnement hybride, au croisement de différentes (sous-) disciplines juridiques qui tendent à aborder les considérations financières de manière accessoire par rapport à leur objet principal. Tel est historiquement le cas des deux principales branches du droit public : le droit constitutionnel et le droit administratif.

d'État pour la Modernisation et l'Informatisation des services publics, Guy Lutgen (1986-1988) et, enfin, du ministre des Finances, Philippe Maystadt (1988-1990). Dans le cadre de cette dernière fonction, il est notamment l'un des principaux architectes des réformes visant à « moderniser » la gestion de la dette publique. G. BROUHNS, « L'impact de la logique du marché sur des mutations contemporaines du système de financement des activités des pouvoirs publics : éléments d'analyse et de réflexion », in N. THIRION (coord.), *Le marché et l'État à l'heure de la mondialisation*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 9-27.

⁴⁷ Grégoire Brouhns est l'un des acteurs clés de la préparation de la Belgique à l'euro, d'abord en tant que représentant du ministre des Finances auprès de la conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire européenne, puis comme membre du Comité monétaire européen et de son successeur, le Comité économique et financier.

⁴⁸ G. BROUHNS, *L'État budgétaire : réflexions sur l'assainissement des finances publiques en Belgique*, Gembloux, Duculot, 1985 ; G. BROUHNS, *La nouvelle organisation du budget de l'État*, Bruxelles, Story-Scientia, 1990 ; G. BROUHNS, *Introduction au droit public belge et européen de l'économie*, Bruxelles, Larcier, 2003. Voy. également G. BROUHNS, « Le droit des finances publiques : un survol de quarante années d'évolution (1960-2000) », *Bull. Doc. Min. Fin.*, 2002, 62/1, pp. 25-35.

⁴⁹ D. YERNAULT, *L'État et la propriété – Le droit public économique par son histoire (1830-2012)*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

D'un côté, les finances publiques sont régulièrement évoquées, quoique de manière relativement marginale, dans les principaux manuels et revues de droit constitutionnel⁵⁰ – même s'il arrive encore qu'elles soient tout simplement passées sous silence. Le titre V de la Constitution, sobrement intitulé « Des finances », regroupe en effet plusieurs dispositions cruciales en matière de finances publiques. À côté de la « trilogie fiscale » (art. 170 à 172 de la Constitution) et de l'article 173 de la Constitution, consacré aux « rétributions », il contient également les fondements des quatre principes budgétaires cardinaux : les règles de l'annualité, de l'universalité et de l'unité sont toutes trois consacrées par l'article 174 de la Constitution⁵¹, tandis que celle de la spécialité budgétaire trouve son fondement à l'article 180 de la Constitution, qui règle également les missions et l'organisation de la Cour des comptes⁵².

Les articles 175 à 178 de la Loi fondamentale posent quant à eux les bases du système de financement des entités fédérées⁵³. Celui-ci est concrétisé par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, qui précise – entre autres – la répartition des compétences budgétaires et financières au sein de l'architecture fédérale belge⁵⁴. Les deux dernières dispositions du titre V de la

⁵⁰ Voy., par ex., Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019, pp. 505-554 ; D. BATSELE, T. Mortier et M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 395-416 ; G. GOEDERTIER et J. VANDE LANOTTE, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2011, 1191-1221 ; M. UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 704-735.

⁵¹ L. DETROUX, M. EL BERHOUMI, N. VAN DER PUTTEN, « La légalité des finances », in B. LOMBAERT, L. DETROUX et M. EL BERHOUMI (dir.), *La légalité – Un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 233-285 ; P. BOUCQUEY, « L'article 174 de la Constitution – Quelques propos sur le principe de l'annualité budgétaire », *R.B.D.C.*, 2006/3, pp. 273-278.

⁵² L. DETROUX, « L'article 180 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006/3, pp. 279-286 ; A. LACHAPPELLE, « La Cour des comptes », in M. UYTTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 299-326 ; J.-P. MASSON, « La Cour des comptes », *J.T.*, 2016, pp. 541-545 ; J.-P. MASSON, « Les recours contre les décisions de la Cour des comptes », *J.T.*, 2011/6, n° 6424, p. 114 ; S. MERGAERTS, « La Cour des comptes et la fédéralisation de la Belgique », *T.B.P.*, 2002, pp. 291-303 ; Ph. QUERTAINMONT, *La Cour des comptes et sa mission juridictionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 1977 ; Ph. QUERTAINMONT, « Les contrôles financiers », *Rev. Dr. U.L.B.*, 2008/1, pp. 13-50 ; J. VANPRAET, « Rekenhof: de herziening van artikel 180 van de Grondwet », in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (eds), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, pp. 913-924.

⁵³ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, op. cit. ; Ph. QUERTAINMONT, « Financement des communautés et des régions », in M. UYTTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 431-459 ; J. VANPRAET, « De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken », in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (eds), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, pp. 871-912.

⁵⁴ L. DETROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, « Les principes budgétaires et fiscaux », in M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Principes de la répartition des compétences*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 365-392 ; C. VERSCHURE, « Comment faire parvenir des deniers régionaux aux crèches communales ? Course d'obstacles à travers les institutions bruxelloises », *Rev. Dr. ULg*, 2012/3, pp. 380-388 ; X. DELGRANGE, « L'interdiction de dépenser, règle d'airain du fédéralisme belge », *A.P.T.*, 2012/1, pp. 146-155.

Constitution ont trait au principe de légalité des pensions et des gratifications à charge du trésor public (art. 179) et aux modalités de financement des cultes (art. 181)⁵⁵. Enfin, d'autres questions en lien avec les finances publiques intéressent directement la discipline du droit constitutionnel, à l'instar du contrôle des dépenses électorales⁵⁶ et du financement tant des partis politiques⁵⁷ que de la monarchie. Cette dernière thématique bénéficie d'une attention comparativement soutenue, sans doute en raison des controverses politiques et médiatiques dont elle fait régulièrement l'objet⁵⁸.

De l'autre, le droit administratif général ne s'aventure traditionnellement pas non plus dans le champ des finances publiques – sans doute et avant tout par tradition. Il existe néanmoins plusieurs points d'intersection entre cette discipline et celle des finances publiques. Le plus évident est certainement le domaine des marchés publics⁵⁹, un phénomène incontournable par son importance tant économique que juridique, au vu du nombre de personnes morales qualifiées de pouvoirs adjudicateurs au sens de cette législation. Les marchés publics sont par ailleurs l'expression de l'un des deux grands modes d'action de l'administration (l'action bilatérale), qui rivalise toujours plus avec le mode historique d'action de l'administration (l'action unilatérale). Au vu de cette situation, il n'est donc guère surprenant de constater que les ouvrages, manuels et précis de droit administratif évoquent largement les marchés publics, mais aussi les subventions⁶⁰ et les P.P.P.⁶¹.

⁵⁵ F. DELPEREE, L.-L. CHRISTIANS, F. VANISTENDAEL et W. MOESSEN, « Les aspects constitutionnels, budgétaires et fiscaux du financement public des cultes – Perspectives belge et comparées », *Annales de Droit de Louvain*, vol. 61, n° 4, 2001, pp. 443-475 ; S. VAN DROOGHENBROECK, « L'article 181 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006/3, pp. 287-291 ; S. WATTIER, « Le financement des cultes au XXI^e siècle : faut-il réviser l'article 181 de la Constitution ? », *R.B.D.C.*, 2011/1, pp. 23-50 ; S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles : Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité*, Bruxelles, Bruylant, 2016.

⁵⁶ S. VANDENBOSCH et E. VANDENBOSSCHE, « *Quis custodiet ipsos custodes ?* Étude du contrôle des dépenses électorales en droit belge », *A.P.T.*, 2020/1, pp. 28-46.

⁵⁷ J. SMULDERS, « Le financement et la comptabilité des partis politiques (2008-2013). I. Bases juridiques et partis francophones », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2014/33 (n° 2238-2239), pp. 5-61 ; F. TULKENS, « Statut juridique et financier des partis politiques, vers la fin du non-droit ? », *Rev. Dr. U.L.B.*, 16/2, 1997, pp. 7-34.

⁵⁸ H. MATTHIJS, « Civiele lijst en dotaties. Het nieuwe stelsel », *Nieuw Juridisch Weekblad*, 2014, n° 302, pp. 378-388 ; P. MINSIER, « Dotations royales », in M. UYTTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 355-373 ; K. STANGHERLIN, *Le patrimoine royal*, Bruxelles, La Chartre, 2004 ; H. VUYE et V. WOUTERS, « Het nieuwe regime van de dotaties aan de koninklijke familie. De wet van 27 november 2013 na een jaar proefdraaien », *C.D.P.K.*, 2016/1, pp. 2-17.

⁵⁹ D. D'HOOGHE, *De gunning van overheidscontracten en overheidsopdrachten*, Brugge, die Keure, 1997 ; C. DE KONINCK, *Encyclopedie van het Overheidsopdrachtenrecht*, Mechelen, Kluwer, 2010 ; A. L. DURVIAUX, *Précis de droit des marchés et contrats publics*, Bruxelles, La Chartre, 2014 ; Ph. FLAMME, M.-A. FLAMME et C. DARDENNE, *Les marchés publics européens et belges. L'irrésistible européanisation du droit de la commande publique*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2009 ; D. RENDERS et K. WAUTERS (dir.), *Actualités du droit des marchés publics*, Bruxelles, Larcier, 2010.

⁶⁰ D. RENDERS (dir.), *Les subventions*, Bruxelles, Larcier, 2011.

⁶¹ B. LOMBAERT et P.-O. DE BROUX, « Le droit des finances publiques et la fiscalité à l'épreuve des partenariats public-privé », in B. LOMBAERT (dir.) *Les partenariats public-privé (P.P.P.) : un défi pour le*

A contrario, le droit budgétaire et le processus de la dépense publique, de même que les contrôles internes à l'administration demeurent rarement saisis par le droit public à l'Université – spécialement si le non-respect de ces contrôles n'engendre aucune conséquence en termes de légalité. Ainsi, l'accord du ministre du Budget et l'avis de l'Inspection des Finances peuvent-ils être évoqués au titre d'exemple servant à illustrer la différence entre les formalités substantielles et non substantielles. Selon le Conseil d'État⁶², divers contrôles en termes de finances publiques sont en effet réputés n'être requis que dans le seul intérêt de l'administration (ce qui correspond à la définition de la formalité non substantielle) et non dans le seul intérêt de l'administré ou dans l'intérêt conjoint de l'administré et de l'administration (formalité substantielle)⁶³. Dans une logique similaire, la Cour des comptes est pour sa part mentionnée afin de préciser que les actes qu'elle prend en termes de personnel et de marchés publics sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État⁶⁴.

Enfin, alors que les différents axes de réflexion exposés dans les paragraphes précédents ont longtemps été principalement tournés vers le droit interne, ils sont désormais irrigués de manière croissante par le droit européen. Depuis la signature du Traité de Maastricht en février 1992, les procédures *nationales* de gestion et de contrôle des finances publiques se doublent d'un important contrôle *européen*. L'actuel article 126 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (T.F.U.E.) prohibe en effet les « déficits publics excessifs ». Cette injonction est traduite dans deux indicateurs budgétaires largement commentés⁶⁵ : sauf cas exceptionnel, le rapport entre le déficit public et le produit intérieur brut (P.I.B.) ne peut excéder une valeur de référence établie à 3 % ; la dette publique ne peut quant à elle dépasser un seuil fixé à 60 % de cet agrégat, « à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant ».

En cas de dépassement de ces seuils, dont le respect est évalué par la Commission européenne et le Conseil des ministres de l'Union européenne, en sa formation « Affaires économiques et financières » (Ecofin), les États membres de l'Union européenne s'exposent au lancement d'une procédure concernant les déficits excessifs à

droit des services publics, Bruxelles, La Charte, 2005, pp. 317-383 ; D. D'HOOGE et F. VANDENDRIESSCHE, *Publiek-Private Samenwerking*, 2^e éd., Brugge, die Keure, 2003 ; F. DE BRAEKELEER et P. VAN SPRUNDEL, « De budgettaire aspecten van publiek-private samenwerking », in *Publiek-private samenwerking*, Brugge, die Keure, 2004, pp. 66-69 ; S. VAN GARSSE, *De concessie in het raam van de publiek-private samenwerking*, Brugge, die Keure, 2007 ; B. WILMS, « De financiële aspecten van de Publiek Private samenwerking. Aflevering 1. Financiering van Overheidsop treden – Begripsafbakening publiek-private samenwerking », *T.Fin.R.*, 2003/2, pp. 459-466 ; B. WILMS, « De financiële aspecten van de Publiek Private samenwerking. Aflevering 2. De realiseerbaarheid en financierbaarheid getoetst aan het huidige juridische kader », *T.Fin.R.*, 2003/4, pp. 582-591.

⁶² C.E., arrêt *s.a. Belge Immobilière de Gestion « Sabig »*, n° 45.966 du 2 février 1994.

⁶³ D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., Bruxelles, Larcier, à paraître, p. 354.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 257-258.

⁶⁵ F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

leur rencontre, dont l'organisation est formalisée dans le Pacte de Stabilité et de Croissance (P.S.C.), adopté en 1997⁶⁶.

En réponse à ce qui est communément présenté comme une « crise de la dette » de la zone euro⁶⁷, la surveillance européenne des finances publiques nationales a connu un renforcement notable au début de la décennie 2010, suite à l'adoption de deux paquets législatifs auxquels il est généralement fait référence sous les noms de « *Six Pack* »⁶⁸ et « *Two Pack* »⁶⁹. La « règle d'or » de (quasi-) équilibre structurel des finances publiques au cœur du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (plus connu sous l'acronyme T.S.C.G.)⁷⁰ constitue la troisième pièce de cette architecture européenne renforcée de contrôle budgétaire. Ce traité intergouvernemental présente en outre la particularité d'être formellement situé en dehors du droit de l'Union européenne – à l'instar du Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (T.M.E.S.)⁷¹. Sans surprise, le recours à des constructions juridiques aussi peu orthodoxes a suscité de nombreuses controverses juridiques⁷².

⁶⁶ Règlement CE n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et règlement CE n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre concernant les déficits excessifs.

⁶⁷ Pour un compte rendu analytique richement documenté des origines bancaires et financières de cette crise, ainsi que des étapes successives de sa gestion, voy. A. TOOZE, *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, *op. cit.*

⁶⁸ Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économique ; règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

⁶⁹ Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière et règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

⁷⁰ Art. 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

⁷¹ Traité du 2 février 2012 instituant le Mécanisme européen de Stabilité (M.E.S.).

⁷² P. CRAIG, « Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance », *European Constitutional Law Review*, 9/2, 2013, pp. 263-284 ; P. CRAIG, « The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism », *European Law Review*, 2012, 37/3, pp. 231-248 ; K. TUORI et K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014 ; E.-S. TANASESCU, E. OLIVA (eds), *Constitutional Law and the EU Balanced Budget Principle*, London, Routledge, 2022 ; F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, *op. cit.*

Les publicistes belges n'ont pas manqué d'examiner les conséquences de cet affermissement des contraintes budgétaires et statistiques exercées par les institutions européennes sur les États membres – y compris la Belgique. Des chercheurs en droit constitutionnel ont ainsi interrogé la transposition du T.S.C.G. en droit interne⁷³ via un accord de coopération du 13 décembre 2013⁷⁴, ainsi que la contestation de cette procédure devant la Cour constitutionnelle⁷⁵. D'autres se sont pour leur part penchés sur les limitations de la dette et du déficit publics en Belgique⁷⁶ ou encore sur l'impact de l'intégration européenne sur les finances publiques régionales⁷⁷. De leur côté, les administrativistes ont notamment analysé les conséquences de l'application plus stricte du Système européen des comptes nationaux et régionaux (S.E.C.)⁷⁸ sur la classification institutionnelle de – et, par extension, les obligations budgétaires applicables à – diverses entités publiques comme privées (telles que les écoles et les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné ou encore les sociétés régionales d'investissement)⁷⁹, ainsi que sur différents modes et projets d'investissement public⁸⁰

⁷³ P. DERMINE, « La Belgique face à la règle d'or budgétaire : sur l'incorporation de l'article 3, § 1^{er}, du Traité de stabilité, de coopération et de gouvernance au sein de l'ordre juridique belge », *R.B.D.C.*, 2014/2, pp. 177-196.

⁷⁴ Art. 4 de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

⁷⁵ M. EL BERHOUMI, L. DETROUX, J. CLARENNE, P.-O. DE BROUX, H. LEROUXEL, Y. MOSSOUX, C. NENNEN, C. RIZCALLAH, N. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROECK, D. VAN EECKHOUTTE et J. VAN MEERBEECK, « La Cour constitutionnelle face au Pacte budgétaire européen : un arrêt sans intérêt ? », *J.T.*, 2017/29, n° 6699, pp. 565-582. Il s'agit de la déclinaison belge de la large littérature internationale sur les aspects juridiques de la nouvelle gouvernance économique et budgétaire, évoquée *supra*, note 72.

⁷⁶ D. YERNAULT, « Les limitations de la dette et du déficit publics en droit constitutionnel belge », *A.P.T.*, 2015/1, pp. 25-57.

⁷⁷ B. LOMBAERT et M. OSWALD, « Les finances publiques régionales : l'autonomie sous pression européenne », in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois : un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 223-299.

⁷⁸ La politique européenne de surveillance multilatérale des finances publiques prévoit en effet que le montant du déficit et de la dette publics corresponde à la somme du solde de financement (positif ou négatif) et de la dette de l'ensemble des unités institutionnelles appartenant au secteur institutionnel des administrations publiques (S.13) au sens d'un système de comptabilité nationale harmonisé à l'échelle communautaire : le SEC 2010. Voy. Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

⁷⁹ C'est dans ce contexte que la liste des unités du secteur public actualisée deux fois par an (en avril et en octobre) par un service de la Banque Nationale de Belgique (B.N.B.) pour le compte de l'Institut des comptes nationaux (I.C.N.) bénéficie à présent d'une attention soutenue de la part des spécialistes des finances publiques. Voy. M. DETHIER et A. VAN WAEYENBERGE, « Le système européen des comptes nationaux et régionaux (S.E.C. 2010) : comment juge-t-on si un État membre est en déficit ? », *J.D.E.*, vol. 22, n° 214, 2014, pp. 413-416 ; Ch. DUBOIS et J. DUVAL, « À la recherche de l'imperium ou d'autres critères », *A.P.T.*, 2014/3, pp. 334-340 ; K.-E. MÖRIC, « Eurostat – La décision du classement d'une entité dans le secteur des administrations publiques est-elle un acte susceptible de recours ? », in C. DE KONINCK, P. FLAMEY, P. THIEL, B. DEMEULENAERE (eds), *Chronique des marchés publics 2014-2015*, Bruxelles, EBP Publishers, 2015, pp. 485-520 ; S. DE SOMER, « Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van a never ending story », *R.W.*, 2011-2012/37, pp. 1614-1639.

mis en œuvre par l'ensemble des niveaux de pouvoir, de l'autorité fédérale aux pouvoirs locaux⁸¹.

L'eupéanisation croissante du droit des finances publiques pourrait bien jouer un rôle unificateur sur cette discipline, à la faveur de la multiplication de travaux examinant les diverses facettes et implications d'un phénomène aux racines identiques. Ce relatif décloisonnement de frontières (sous-) disciplinaires bien établies pourrait, à terme, faciliter l'émancipation et l'autonomisation du droit des finances publiques en Belgique. Il est en outre susceptible de stimuler la réalisation d'analyses comparatives – dont l'absence demeure à déplorer – et d'infléchir le tropisme national qui caractérise encore trop souvent la doctrine belge.

C'est par un autre aspect – celui de la transversalité – que le présent ouvrage entend de son côté contribuer à la structuration progressive du droit des finances publiques en Belgique (francophone). Cette troisième et dernière partie se penche en conséquence sur la présentation de l'objet d'analyse retenu à cette fin : le contrôle administratif et juridictionnel des finances publiques.

3. L'OBJET DE L'ANALYSE : LE CONTROLE ADMINISTRATIF ET JURIDICTIONNEL DES FINANCES PUBLIQUES

Ainsi que le suggère son titre, cet ouvrage s'articule autour de deux grandes parties, respectivement dédiées au contrôle *administratif* et au contrôle *juridictionnel* des finances publiques. Les 18 chapitres qui le composent ont été rédigés par un savant mélange de professeurs et de chercheurs affiliés à plusieurs universités de la Communauté française (l'Université catholique de Louvain, l'Université de Saint-Louis Bruxelles et l'Université de Liège) et de praticiens chevronnés, membres des principales institutions en charge du contrôle administratif et juridictionnel des finances publiques : l'Inspection des Finances, la Cour des comptes, la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État, mais aussi l'administration elle-même. Si la majorité des contributions sont l'œuvre de juristes expérimentés, des collègues issus des sciences politiques et économiques y participent également. Ce choix traduit une conviction profonde, selon laquelle un dialogue pluridisciplinaire s'avère indispensable en vue d'éclairer les multiples facettes (du droit) des finances publiques.

⁸⁰ Ch. DUBOIS et J. DUVAL, « Le tram de Liège sifflera quatre fois... Ou du traitement des partenariats public-privé au regard des règles SEC 2010 », *R.F.R.L.*, 2016/2, pp. 121-139 ; F. DE BRAEKELEER et K. DE BRAEKELEER, « Publieke investeringen via publieke entiteiten ESR 95 – ESR 2010 valkuilen », in C. DE KONINCK, P. FLAMEY, P. THIEL, B. DEMEULENAERE (eds), *Chronique des marchés publics 2013-2014*, Bruxelles, EBP Publishers, 2014, pp. 918 et 919 ; D. PIRON, « Le traitement des partenariats public-privé dans le Système européen des comptes (SEC) : réflexions au regard du projet flamand "Scholen van Morgen" », *R.F.R.L.*, 2015/4, pp. 311-328.

⁸¹ M. NEUMANN, C. DUBOIS et E. GILLET, « Vers une application du régime européen SEC 95 aux pouvoirs locaux », *Revue de droit communal*, 2012/4, pp. 2-12.

De nombreuses raisons justifient le choix de l'objet d'analyse retenu. D'un point de vue historique, le contrôle des finances publiques représente une problématique démocratique cruciale, qui a notamment joué un rôle décisif dans l'émergence des démocraties libérales parlementaires. En Grande-Bretagne, un pays traditionnellement présenté comme le berceau du parlementarisme, la question du consentement de l'impôt a, durant de longs siècles, constitué un champ de résistance par excellence à la toute-puissance monarchique. On en retrouve les premières traces dans la *Magna Carta* de 1215, qui oblige le Roi Jean Sans Terre à solliciter et à obtenir l'accord des barons avant d'établir toute nouvelle taxe – en vue notamment de financer ses dépenses de guerre avec la France. Il faudra toutefois attendre plus de quatre siècles pour voir le contrôle exercé sur les finances publiques s'étendre aux *dépenses* : en 1626, Charles I^{er} n'obtient l'autorisation de lever les impôts qu'en échange d'un contrôle par le Parlement des dépenses effectuées avec les sommes prélevées. La réunion à intervalles réguliers du Parlement à partir de 1715 accroît encore la portée de cette prérogative.

Une tension similaire s'observe en France, où le droit royal d'imposer entre régulièrement en lutte avec le consentement à l'impôt dans le cadre du dialogue qui s'installe entre la monarchie et les États généraux, que Philippe Le Bel convoque pour la première fois en 1302. Après plusieurs siècles de lutte, l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, adoptée dans le sillage de la Révolution française, consacre le droit de tous les citoyens « de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, *d'en suivre l'emploi*, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »⁸².

De tels exemples pourraient être multipliés à l'envi en vue d'illustrer le lien consubstantiel qui unit le contrôle des finances publiques et l'exercice de la démocratie. Il convient néanmoins de ne pas réduire trop rapidement la problématique de cet ouvrage à un simple enjeu « historique », désormais acquis et qui ne concernerait dès lors plus les citoyens à l'heure actuelle. Il s'agit au contraire d'une lutte qui se rejoue quotidiennement, à différentes échelles (microscopiques comme macroscopiques). En d'autres termes, l'actualité de cette thématique s'avère en quelque sorte permanente d'un point de vue politique, en ce sens qu'elle ne reflète pas seulement une conception donnée et historiquement située du lien entre gouvernants et gouvernés, mais aussi une forme de « souci de soi » de l'État. Cette formule empruntée par Philippe Bezès à Michel Foucault renvoie à une tendance de fond observée ces dernières décennies, selon laquelle l'État cherche autant à gouverner sa population, qu'à « se gouverner soi-même en développant et en affichant des savoirs, des pratiques et des programmes destinés à gouverner l'administration »⁸³. Appréhendée en ce sens, l'étude des procédures, instruments et acteurs du contrôle des finances publiques opère en quelque sorte comme un miroir de la conception légitime de l'organisation de l'administration, de l'État, voire de la démocratie en général qui règne à un moment donné dans un espace donné.

⁸² Je souligne.

⁸³ Ph. BEZES, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^e République : la construction du “souci de soi de l'État” », *Revue française d'administration publique*, vol. n° 102, n° 2, 2002, p. 309.

Enfin, au-delà de son manifeste intérêt historique et politique (pour ne pas dire philosophique, au vu des développements qui précèdent), cette question présente également une indéniable dimension technique, que les contributions rassemblées dans cet ouvrage embrassent allègrement – dans le parfait prolongement de l’une des caractéristiques distinctives du droit des finances publiques épinglées dans la deuxième partie de cette introduction. Elles remettent de la sorte cette question transversale au goût du jour, dans le double objectif de documenter de manière à la fois détaillée et critique les multiples formes de contrôles administratifs et juridictionnels des finances publiques en Belgique en 2022 et d’en faciliter la compréhension par le plus grand nombre.

Il existe en Belgique de multiples instruments, procédures et instances de contrôle administratif et juridictionnel des finances publiques. Si certains d’entre eux demeurent confinés entre les murs de l’administration, d’autres sont au contraire attestés par des publications ritualisées, dont le nombre tend à croître – au risque de saturer l’espace public. Certaines formes de contrôle sont relativement anciennes, voire ancestrales. Tel est par exemple le cas du contrôle pratiquement bicentenaire de la Cour des comptes, déjà inscrit dans la Constitution de 1831, avant d’être concrétisé par une loi de 1846⁸⁴, toujours en vigueur à l’heure actuelle en dépit des nombreuses modifications qu’elle a subies depuis lors.

Historiquement, les rapports de la Cour des comptes représentent donc des documents de choix pour tout qui s’intéresse à la gestion des finances publiques⁸⁵. Ceux-ci peuvent être publiés de manière routinisée, à l’instar des commentaires et observations sur les projets de budget ou d’ajustement du budget des collectivités politiques sous sa supervision⁸⁶ ou, à l’autre bout du cycle budgétaire, des cahiers d’observations annuels sur les comptes. *A contrario*, ils peuvent prendre une forme plus ponctuelle, à l’instar des arrêts prononcés à l’égard des comptables publics et des rapports que cette institution publie régulièrement sur des thématiques aussi diverses que la fonction publique, la sécurité sociale, la coopération au développement, la défense et l’énergie – pour ne citer que ces exemples.

La publicité des rapports de la Cour des comptes contraste avec la stricte confidentialité des avis rédigés par les membres d’une autre instance cruciale de contrôle des finances publiques en Belgique – généralement moins connue du grand public : le Corps interfédéral de l’Inspection des Finances⁸⁷. Cette différence fondamentale s’explique par la nature des missions assignées à chacune ces deux institutions, ainsi que par les destinataires de leurs travaux : tandis que la Cour des comptes effectue ses tâches à destination du Parlement, dont elle est un organe

⁸⁴ Loi du 29 octobre 1846 relative à l’organisation de la Cour des comptes.

⁸⁵ Voy., dans le présent ouvrage, la contribution de Marc BOURGEOIS et de Pierre RION. Les rapports de la Cour des comptes sont disponibles à l’adresse suivante : www.ccrek.be/FR/.

⁸⁶ À savoir l’État fédéral – en ce compris la sécurité sociale –, la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone, ainsi que la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et des Provinces, à l’exclusion toutefois des communes.

⁸⁷ Voy., dans le présent ouvrage, la contribution d’Erwin MOEYAERT.

collatéral, le contrôle administratif et budgétaire de l'Inspection des Finances s'adresse quant à lui aux membres du pouvoir exécutif – vis-à-vis desquels cet organe joue un double rôle de contrôle et de conseil⁸⁸.

Le contrôle administratif et budgétaire exercé depuis l'Entre-deux-guerres (1938)⁸⁹ par l'Inspection des Finances est une déclinaison des nombreux mécanismes de contrôle interne mis en œuvre par les administrations. Cette expression fait référence à l'« ensemble des modalités d'organisation mises en place pour assurer le *bon fonctionnement* d'une administration »⁹⁰ – notamment en vue de s'assurer de la gestion adéquate des dépenses publiques. La conception du « bon fonctionnement d'une administration » est toutefois dotée d'un caractère relatif. Sans doute les pouvoirs publics ont-ils certainement, de tout temps, cherché à assurer un contrôle jugé adéquat sur la gestion de leurs ressources. Cela n'empêche toutefois pas que la signification donnée à cet objectif ainsi que la manière de le concrétiser en pratique puissent diverger de manière importante en fonction du lieu et de l'époque.

Au gré de l'évolution des pratiques administratives et des transformations institutionnelles, de nouvelles procédures et de nouveaux acteurs font ainsi leur apparition dans le domaine du contrôle des finances publiques. Un premier exemple réside dans le contrôle de tutelle assuré sur les nombreux organismes et collectivités issus de la décentralisation administrative, qu'elle soit territoriale ou fonctionnelle. Au-delà de leurs différences, ces deux modes de décentralisation administrative ont en commun d'être tempérés par l'exercice d'une tutelle de la part du pouvoir public créateur, dont les aspects budgétaires forment une dimension cruciale⁹¹. L'intérêt de cette question est d'autant plus grand que la fédéralisation de l'État accentue davantage encore l'éclatement de la sphère politico-administrative – et le besoin corrélatif de contrôle de tutelle – en raison de la création d'un vaste réseau d'administrations para-régionales et -communautaires, d'une part, et du transfert aux régions de la tutelle sur les pouvoirs subordonnés⁹², d'autre part.

Enfin, cet ouvrage entend également saisir les conséquences, en termes de contrôle des finances publiques, d'autres évolutions majeures, telles que l'europanisation croissante du droit des finances publiques⁹³ (déjà évoquée dans la section précédente) et

⁸⁸ Art. 51, al. 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

⁸⁹ X, *Inspection des finances (1938-2013) : 75 ans au service de la gestion publique – Conseil, contrôle, audit/Inspectie van financiën (1938-2013) : 75 jaar ten dienste van de overheden – Advies, controle, audit*, 2013, disponible à l'adresse suivante : www.inspfin.be/sites/default/files/content/download/files/livre_75_ans_if_-_boek_75_jaar_if_0.pdf.

⁹⁰ P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, op. cit., p. 350, je souligne.

⁹¹ Voy., dans le présent ouvrage, les contributions de Kris Wauters et de Martine RADEMAKER.

⁹² Art. 6, § 1^{er}, VIII de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁹³ Voy., dans le présent ouvrage, la contribution de Francesco MARTUCCI.

l'importation, au cœur de la sphère publique, d'instruments de gestion originaires de la sphère privée (dont l'audit constitue un exemple paradigmatique)⁹⁴.

Les finances publiques ne sont pas non plus étrangères aux différents contrôles juridictionnels institués.

Sur le plan national, le juge judiciaire – autrement dit le juge ordinaire – est institué depuis l'indépendance de la Belgique. Il connaît d'un large spectre de différends, parmi lesquels divers types de litiges relatifs à des dépenses publiques⁹⁵.

Le juge judiciaire n'est cependant pas un, mais multiple : il importe donc d'identifier la compétence de chacune des juridictions investies du pouvoir de trancher les litiges qui retiennent l'attention dans le cadre du présent ouvrage. Le juge judiciaire peut, par ailleurs, connaître d'un éventail si fourni de contentieux qu'en dresser l'inventaire n'est chose envisageable que par prélèvement d'échantillons. Le juge judiciaire manie encore des normes qu'il est appelé à mobiliser en sens divers, au gré des procédures et des enjeux auxquels il est appelé à faire face. En un mot, le juge judiciaire ne saurait être passé sous silence à l'heure d'opérer le recensement des acteurs du contrôle juridictionnel des finances publiques et des missions qui leur reviennent⁹⁶.

Le Conseil d'État est, pour sa part, une institution plus récente qui, s'il présente lui aussi une grande importance au rang des organes de contrôle des dépenses publiques, n'en contient pas moins deux sections dont l'une seule est une juridiction.

La section du contentieux administratif – puisque c'est d'elle qu'il s'agit – exerce notamment des compétences importantes en termes de contrôle de la régularité des actes administratifs unilatéraux, que ceux-ci soient réglementaires ou individuels⁹⁷. C'est à ce titre que les règles mais aussi les décisions prises par l'administration, et qui concernent les dépenses publiques, sont susceptibles d'un contrôle de la part de la *Rue de la Science*. Tout comme s'agissant du juge judiciaire, toutes les administrations du pays sont concernées, qu'elles soient fédérales, régionales, communautaires, provinciales, communales ou autres.

Si elle n'est, certes, pas une juridiction, l'organe de contrôle qu'est la section de législation n'est pas examinée séparément de la section du contentieux administratif, les deux sections constituant une seule et même institution animée par de mêmes chefs de corps, par des mêmes magistrats et par des mêmes membres de personnel. Au titre de conseiller juridique des gouvernements fédéral, régionaux et communautaires, et, dans une moindre mesure, des parlements fédéral, régionaux et communautaires, la section de législation exerce des fonctions essentielles, y compris dans le domaine des finances

⁹⁴ Voy., dans le présent ouvrage, la contribution de Christian DE VISSCHER.

⁹⁵ Voy. les art. 144 et 145 de la Constitution. Pour une présentation de ces dispositions en termes de contentieux publics, voy. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., *op. cit.*

⁹⁶ Voy., dans le présent ouvrage, la contribution de David DE ROY.

⁹⁷ Voy. not. D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 33-433 ; M. PAQUES, *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017.

publiques, que les avis qu'elle rend traduisent, sous divers aspects, au bénéfice de tous⁹⁸.

Plus récente encore que le Conseil d'État, la Cour constitutionnelle se présente, elle aussi, comme un acteur clé dans le domaine du contrôle juridictionnel des finances publiques. L'on sait que si le Conseil d'État s'intéresse aux actes administratifs unilatéraux, la Cour constitutionnelle est, pour sa part, chargée de connaître de la régularité des actes législatifs, tant fédéraux que régionaux et communautaires⁹⁹. Dès lors que la Constitution impose plusieurs exigences en termes de finances publiques qui requièrent l'adoption d'un texte législatif, l'on imagine combien la Cour constitutionnelle peut être mise à contribution dans le périmètre d'étude que s'assigne la présente recherche collective¹⁰⁰.

Au-delà des juridictions nationales, l'on doit bien sûr encore épingler le rôle majeur exercé par le juge européen et, singulièrement, celui de la Cour de justice de l'Union. Dès lors que l'on change d'ordre juridique, mais que les ordres juridiques de l'Union européenne et nationaux des États membres sont par essence liés, les perspectives qui se proposent sont multiples. L'on peut songer au juge européen qui éclaire les juges nationaux sur l'interprétation qu'il y a lieu de réserver aux instruments juridiques du droit européen en rapport avec le droit des finances publiques. L'on peut aussi s'interroger sur le rôle qu'exerce la Cour de justice en termes de contrôle de la dépense publique européenne¹⁰¹. Ces conceptions, si différentes soient-elles, se réunissent sous le toit imposant de la juridiction perchée sur le plateau du Kirchberg.

Pour procurer à la dimension juridictionnelle une forme que l'on qualifiera de contemporaine, la partie de l'ouvrage consacrée à l'étude du contrôle juridictionnel des finances publiques n'oublie pas d'interroger l'impact du développement de formes alternatives de règlement des différends qui peuvent survenir entre le citoyen et l'administration, à l'instar de la médiation processuelle¹⁰² et de l'ombudsman¹⁰³. Plus que jamais, le contrôle juridictionnel gagne, en effet, à être envisagé en termes larges, pour englober notamment les modes alternatifs de résolution des conflits. L'examen de ces modes alternatifs de résolution des conflits, s'il ne se traduit pas toujours en termes de « contrôles » au sens où on l'entend techniquement, n'en est pas moins utile pour illustrer l'éventail des facettes au travers desquelles la dépense publique peut être

⁹⁸ Voy., dans le présent ouvrage, la contribution de Bruno LOMBAERT, Pauline LAGASSE et Julia SIMBA.

⁹⁹ Voy. not. M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012 ; G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2021.

¹⁰⁰ Voy., dans le présent ouvrage, la contribution de Luc DETROUX.

¹⁰¹ Voy., dans le présent ouvrage, la contribution de Jonathan WILDEMEERSCH et de Sandrine MATHIEU.

¹⁰² Voy., dans le présent ouvrage, les contributions d'Emmanuel JACUBOWITZ et Clémentine CAILLET.

¹⁰³ Voy., dans le présent ouvrage, la contribution de Jérôme AASS, David BAELE, Marc BERTRAND, Catherine DE BRUECKER et Daniel VANPETEGEM. Sur cette question, voy. également D. RENDERS et M. BERTRAND, *Le citoyen et l'administration face au juge et au médiateur institutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2021.

appréhendée dans le cadre d'un litige qu'un juge ou, comme ici, des acteurs proposant des voies alternatives, ont reçu mission de chercher à résoudre.

En guise de conclusion, un double regard interne¹⁰⁴ et international¹⁰⁵ offre une mise en perspective bienvenue sur les principaux apports de cet ouvrage et les leçons à tirer de ce périple dans les méandres du contrôle administratif et juridictionnel des finances publiques.

Qu'il soit permis de conclure en espérant que la somme des contributions patiemment rassemblées dans cet ouvrage collectif suscite, d'une manière ou d'une autre, le débat et puisse, de la sorte, contribuer à l'autonomisation du droit des finances publiques en tant que discipline scientifique reconnue en Belgique, voire au-delà...

¹⁰⁴ Voy., dans le présent ouvrage, la contribution de Pierre NIHOUL.

¹⁰⁵ Voy., dans le présent ouvrage, la contribution de Pierre MOSCOVICI.